**EIXOS TEMÁTICOS:**

A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ( )
Interfaces entre a política ambiental e a política urbana ( )
Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais (X)
Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ( )
História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ( )
Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ( )

# Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente Bases Legais: uma necessária integração

*Urban Development and Environment Legal Basis: a necessary integration*

MALHEIROS, Denise Gonçalves Lima (1)

(1) Arquiteta e Urbanista. Professora Mestre, UNIP-SP. Brasil, denisemalheiros@uol.com.br

**EIXOS TEMÁTICOS:**

A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ( )
Interfaces entre a política ambiental e a política urbana ( )
Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais (X)
Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ( )
História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ( )
Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ( )

# Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente Bases Legais: uma necessária integração

*Urban Development and Environment*
*Legal Basis: a necessary integration*

**RESUMO**
Este artigo objetiva num primeiro momento comentar a legislação urbanística e ambiental federal e estadual, com foco no Estado de São Paulo, que propiciou novas perspectivas para o entendimento e enfrentamento da questão urbana atual, ao possibilitar a introdução da dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento urbano, bem como os novos instrumentos de gestão. Num segundo momento enfoca a aplicação destes dispositivos numa situação específica – o Plano Diretor da Cidade de São Paulo.
**PALAVRAS-CHAVE**: Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente, Plano Diretor.

***ABSTRACT***
*This article aims at first comment on the federal and state urban and environmental law, focusing on the state of São Paulo, which provided new perspectives for understanding and coping with the current urban issue by permitting the introduction of environmental considerations in urban development policies as well as new management tools. Secondly focuses on the application of these devices in a specific situation - the Master Plan of the City of São Paulo.*
***KEY-WORDS**: Urban Development, Environment, Master Plan.*

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva num primeiro momento comentar a legislação urbanística e ambiental federal e estadual, com foco no Estado de São Paulo, que propiciou novas perspectivas para o entendimento e enfrentamento da questão urbana atual, ao possibilitar a introdução da dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento urbano, bem como os novos instrumentos de gestão. Num segundo momento enfoca a aplicação destes dispositivos numa situação específica – o Plano Diretor da Cidade de São Paulo.

A análise da legislação urbanístico-ambiental que se consolidou notadamente a partir da década de 1980, é o ponto de partida para a identificação dos principais instrumentos legais propostos que deram suporte e propiciaram a busca de novos caminhos para a abordagem da questão ambiental urbana. No final da década de 1980, em 1988, a Constituição Federal, constituiu referência obrigatória para o entendimento da necessária integração entre as políticas ambientais e as políticas de desenvolvimento urbano, consolidando os princípios, diretrizes e instrumentos anteriormente estabelecidos pela Política Nacional do Meio Ambiente. Os instrumentos legais desenvolvidos neste período refletem a necessidade de orientar o processo de planejamento recente, a partir da constatação de uma dimensão urbana que passa a considerar o meio ambiente cidade como a interação de diversos fatores, incluindo os sociais e econômicos. Abordagem que, necessariamente, deve ser participativa, buscando integrar as noções de saneamento ambiental, de melhoria de qualidade habitacional e de recuperação e requalificação da paisagem.

## 2 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL: CONCEITOS E PRINCÍPIOS

No Brasil, a institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais teve início a partir da década de 1970, época em que se buscava a promoção do desenvolvimento integrado, em um contexto de explosão do processo de urbanização. A concepção de planejamento urbano então em vigor correspondia à idealização de um projeto de cidade desejado – o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Seu ponto de partida era a definição de padrões adequados ou aceitáveis de organização do espaço físico, que se consubstanciavam em uma série de investimentos públicos e numa legislação de uso e ocupação do solo condizente com o modelo adotado[1]. A partir dos anos 1970, os parâmetros tradicionais do planejamento urbano começam a ser questionados com a emergência dos movimentos sociais urbanos e das questões relativas ao meio ambiente, a partir da tomada de consciência da limitação dos recursos naturais e do quadro de degradação ambiental verificado nas cidades.

As primeiras decisões relativas ao meio ambiente associadas ao espaço urbano, como a edição do capítulo de Política Urbana e Meio Ambiente no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, em 1974, e a Lei de Zoneamento Industrial em Áreas Críticas de Regiões Metropolitanas, em 1979, constituíram fatos isolados importantes compreendidos nas primeiras políticas nacionais urbanas formuladas, mas que ainda não representavam uma ampla conscientização quanto à questão ambiental urbana.

Essa preocupação começou a se consolidar a partir do início da década de 1980 com a implantação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA[2], que estabeleceu entre seus objetivos a necessidade de *"preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da*

*vida humana"*, e do atendimento aos princípios de: *"planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; proteção dos ecossistemas com a preservação de áreas representativas; recuperação de áreas degradadas e educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente".*

Na Política Nacional do Meio Ambiente, duas importantes definições vieram a constituir um referencial institucional que passou a ser considerado no planejamento das cidades: Meio Ambiente como sendo *"o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas"* e Recursos Ambientais que engloba *"a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora".*

Através da PNMA foram introduzidos vários instrumentos de gestão urbana, a partir dos quais se deu início em todo o País à implementação das políticas públicas ambientais associadas ao planejamento urbano, destacando-se: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos – áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; e o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

No final da década de 1980, em 1988, a Constituição Federal, constituiu referência obrigatória para o entendimento da necessária integração entre as políticas ambientais e as políticas de desenvolvimento urbano, consolidando os princípios, diretrizes e instrumentos anteriormente adotados pela Política Nacional do Meio Ambiente. Como competência da União, incluiu-se a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, envolvendo habitação, saneamento básico e transportes; e a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a definição de critérios de outorga de direitos de seu uso.

Na Constituição Federal, a cidade foi considerada de forma associada ao meio ambiente, com a inclusão do Capítulo II – Da Política Urbana e do Capítulo VI – Do Meio Ambiente. Quanto à Política Urbana é estabelecido que *"a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes" (art. 182)* e quanto ao Meio Ambiente, que *"todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (art. 225).*

O Estatuto da Cidade[3] veio somar-se a este quadro, como um importante dispositivo de implementação da política urbana e ambiental, visando instrumentalizar o poder público local para o desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade urbana. O Plano Diretor[4] é considerado pelo Estatuto da Cidade como o principal instrumento para os municípios promoverem políticas urbanas, atendendo aos princípios norteadores da função social da propriedade; do desenvolvimento sustentável; das funções sociais da cidade; da igualdade e da justiça social; e da participação popular. Ao incluir entre estes princípios norteadores, a função social da cidade e o desenvolvimento sustentável, pressupõe que as ações, metas e medidas

estabelecidas no Plano Diretor devem buscar um equilíbrio entre as formas de desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social e humano da cidade. O direito a cidades sustentáveis[5] significa a vinculação do desenvolvimento urbano, referido no Art. 182 da Constituição Federal, com o direito ao meio ambiente, estabelecido no artigo 225.

O princípio do desenvolvimento sustentável passou a ser um componente fundamental do desenvolvimento urbano, pelo qual as pessoas são o centro das preocupações e têm o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza[6]. Nesse sentido, o desenvolvimento na cidade somente poderá ser considerado sustentável se estiver voltado para minimizar os problemas ambientais e as desigualdades sociais. A incorporação da função social das cidades como preceito que deve balizar a política de desenvolvimento urbano, à luz do desenvolvimento sustentável, aponta para a construção de uma nova ética urbana que incorpore os valores ambientais e culturais[7]. A melhoria do meio ambiente das cidades está diretamente vinculada ao atendimento destes objetivos.

Com as diretrizes gerais definidas no Estatuto da Cidade pode ser percebida a importância dada ao entendimento da questão ambiental associada ao desenvolvimento urbano. Na sua formulação foram incorporados conceitos e princípios, resultantes do processo de amadurecimento desta visão de cidade verificado, especialmente, a partir da década de 1980: ambiente natural e construído; cidade sustentável; limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica; equilíbrio ambiental que pressupõe equilíbrio social e econômico; planejamento do desenvolvimento das cidades considerando crescimento urbano e efeitos sobre o meio ambiente; consideração das normas ambientais; ordenamento do uso do solo evitando deterioração de áreas urbanizadas e poluição e degradação ambiental; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído; participação da população na gestão urbana.

Para a execução da política urbana é previsto no Estatuto da Cidade a utilização de diversos instrumentos, destacando-se:

- aqueles destinados ao planejamento municipal, em especial o plano diretor; a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; o zoneamento ambiental; as diretrizes orçamentárias e orçamento anual; a gestão orçamentária e participativa; os planos, programas e projetos setoriais; e os planos de desenvolvimento econômico e social;

- os institutos jurídicos e políticos de instituição de unidades de conservação; da desapropriação; do direito de superfície; do direito de preempção; da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; da transferência do direito de construir; das áreas de intervenção urbana e operações urbanas consorciadas;

- o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

A aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade abre diferenciadas oportunidades de tratamento das intervenções no meio urbano, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável.

## 2.1 ESTADO DE SÃO PAULO: O REBATIMENTO NA ESFERA ESTADUAL

A partir da aprovação dos dispositivos legais relacionados ao desenvolvimento urbano e meio ambiente na esfera federal, vem ocorrendo um esforço no nível estadual de implementação de instrumentos com o necessário detalhamento e adequação às realidades específicas.

No Estado de São Paulo foi promulgada, em 1989, a Constituição Estadual, que constituiu, com base nos princípios já estabelecidos pela Constituição Federal, referência para a integração entre as políticas ambientais e as políticas de desenvolvimento urbano na esfera estadual. A busca por essa integração se deu a partir da inclusão do Capítulo II – Do Desenvolvimento Urbano e do Capítulo IV – Do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e do Saneamento, nos quais se estabelece que as diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano deverão assegurar *"o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes*; *a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural*, além da *criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública"* (Artigo 180). Na Constituição são declarados espaços territoriais especialmente protegidos que deverão ser utilizados dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, incluindo entre eles, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Vale do Rio Tietê e as unidades de conservação do Estado (Art. 196). Também são declaradas como áreas de proteção permanente as nascentes, os mananciais e matas ciliares e as paisagens notáveis (Art. 197, incisos II e V).

No que se refere aos Recursos Hídricos, vale ser ressaltada a competência do Estado de São Paulo em instituir um sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos visando à proteção e conservação das águas, através do incentivo à adoção de medidas, entre as quais se destacam *"a instituição de áreas de preservação das águas utilizáveis para abastecimento às populações e da implantação, conservação e recuperação de matas ciliares"* e a elaboração do *"zoneamento de áreas inundáveis, com restrições a usos incompatíveis nas áreas sujeitas a inundações freqüentes e da manutenção da capacidade de infiltração do solo"* (Artigos 205 e 210, incisos I e II).

Quanto à Política de Meio Ambiente, a partir da PNMA (1981), criou-se no Estado de São Paulo o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA (1983) e a Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SMA (Decreto n. 24.932/86, que também instituiu o Sistema Estadual do Meio Ambiente), iniciando-se a delimitação das APAs – Áreas de Proteção Ambiental – em nível estadual.

A partir da aprovação da Resolução SMA n. 1/90 colocou-se em prática o instrumento de avaliação prévia de impacto sobre o meio ambiente, com a exigência de apresentação do EIA/RIMA nos termos dos critérios fixados pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente, observado o disposto na Resolução Federal CONAMA n. 01/86. No final da década de 1990 implantou-se no Estado de São Paulo a Política Estadual do Meio Ambiente[8], que incluiu entre os seus princípios básicos a importância da *''promoção e manutenção do inventário e do mapeamento da cobertura vegetal nativa, visando à adoção de medidas especiais de proteção, bem como promoção do reflorestamento em especial, às margens de rios, lagos, represas e das nascentes, visando a sua perenidade''*; e do *''estímulo e contribuição para a recuperação da vegetação em áreas urbanas, objetivando especialmente a consecução de índices mínimos de cobertura vegetal''*.[9]

## 3 MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: O PLANO DIRETOR 2002 E A DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL COMO AÇÃO DE PLANEJAMENTO

Os anos 80 e 90 do Século XX significaram um marco de mudança conceitual e institucional. O quadro de degradação ambiental já presente nas cidades levou a uma tomada de consciência sobre a limitação dos recursos naturais e a necessidade do seu uso de forma racional. Desenvolvimento urbano e não apenas crescimento urbano, o que significa dizer que o planejamento urbano necessitava incorporar a questão socioambiental, demandando novas estratégias de intervenção associadas aos planos gerais.

Com a Constituição Federal (1988), retomou-se o debate sobre os planos diretores, tornados obrigatórios em cidades com mais de vinte mil habitantes, num contexto de crescente degradação da qualidade de vida urbana. Nesta época, a questão ambiental aplicada aos espaços urbanos é cada vez mais incorporada na discussão dos novos dispositivos legais e na gestão das cidades, associada à sua dimensão social.

No início do século XXI, o município de São Paulo[10] já possuía mais de 10,4 milhões de habitantes e apresentava marcantes transformações na sua estrutura urbana. A essa época São Paulo abrigava cerca de 34% das 500 maiores empresas privadas do país e 60% das multinacionais tinham sua sede na cidade. Por outro lado acentuavam-se a desigualdade e a exclusão social em seu território. Mais de 3,5 milhões de pessoas moravam em favelas e loteamentos irregulares, com maior concentração nas áreas periféricas da cidade. Apesar da taxa de crescimento populacional decrescente nos últimos anos, é verificado o fenômeno da migração interna, com a continuidade da expulsão da população de mais baixa renda para a periferia, acentuando a exclusão social e territorial, com a ocupação de áreas cada vez mais distantes sem considerar as restrições ambientais.

É nesse contexto que foi aprovado um novo Plano Diretor para o município de São Paulo, em um momento, em que também se aprovava no nível federal o Estatuto da Cidade. Com a implementação do Estatuto, que incorpora a função social das cidades e o desenvolvimento sustentável como dois preceitos básicos da política de desenvolvimento urbano, se iniciou uma fase em que os instrumentos urbanísticos e ambientais passaram a ser incorporados e consolidados nos planos gerais. São enfatizados os conceitos de recuperação e conservação do meio ambiente e as possibilidades de regularização fundiária associadas à participação da população na gestão urbana. O Plano Diretor passa a constituir o principal instrumento desta ação.

O *Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo – PDE*, aprovado em 2002, constituiu o produto da primeira fase que norteia a política de desenvolvimento urbano de São Paulo, com vistas a orientar ações de agentes públicos e privados[11]. Consolidou e atualizou as informações disponíveis, retomando os conceitos desenvolvidos nos planos diretores anteriores e incorporando o novo referencial conceitual e institucional de planejamento urbano-ambiental, especialmente no que se refere aos instrumentos de gestão. Nesse sentido, destacou-se pela aplicação dos instrumentos de gestão urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade. O PDE trabalha com dois prazos, estabelecendo propostas de curto prazo (2006), para a implementação de ações estratégicas e diretrizes de longo prazo (2012), para possibilitar a correção e o direcionamento do desenvolvimento da cidade. Previu a revisão das suas diretrizes de dez em dez anos. O PDE introduziu a descentralização, substituindo as antigas administrações regionais por 31 Subprefeituras com

autonomia, orçamento próprio e a responsabilidade de implementar o Plano Diretor Estratégico, através de Planos Regionais. Para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, propôs a adoção dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, visando à implementação de objetivos e diretrizes definidos em um Plano Urbanístico-Ambiental. Sua elaboração orientou-se pela definição de princípios básicos, almejando duas metas – a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida.

Objetivando a integração e direcionamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano, estabeleceu diretrizes básicas para os setoriais, enfatizando as políticas públicas municipais voltadas ao ordenamento territorial: Política Ambiental, Política de Urbanização e Uso do Solo, Política de Circulação Viária e Transportes e Política de Habitação.

Dentre as principais ações estratégicas à implementação da política ambiental destacam-se:

- a ampliação do Sistema de Áreas Verdes com a implantação, entre outras ações de: parques lineares nos vales, dotados de equipamentos comunitários de lazer, como medida de desestímulo a ocupações inadequadas e melhoria dos problemas de enchentes; e de medidas de manutenção e ampliação da arborização de ruas, com a criação de faixas de conexão entre praças, parques e áreas verdes; e
- o equacionamento do sistema de drenagem urbana considerando a preservação e recuperação das várzeas, faixas sanitárias e fundos de vale, bem como a implantação de sistemas de retenção temporária das águas pluviais; e a introdução do critério de ‘‘impacto zero’’, que prevê o abatimento da impermeabilização de grandes áreas pelo próprio empreendedor.

## 3.1 PDE: PLANO URBANÍSTICO-AMBIENTAL E ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO

No Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – PDE a questão ambiental foi enfocada como um tema transversal que permeou o Plano em todos os seus aspectos: nas políticas públicas através de diretrizes e ações estratégicas; no plano urbanístico através dos elementos estruturadores – Rede Hídrica Ambiental – e dos elementos integradores – Áreas Verdes e Espaços Públicos; na disciplina do uso e ocupação do solo com a definição do Macrozoneamento e introdução de parâmetros de qualidade e conforto ambiental; e nos instrumentos de gestão com a definição das Áreas de Intervenção Urbana. Esta abordagem urbanística buscou integrar os princípios de preservação, proteção, recuperação e ampliar a noção de requalificação ambiental e paisagística, na medida em que incorpora o valor do meio natural nas intervenções.

Nessa abordagem ambiental foram considerados como princípios e estratégias:

- a compatibilização com a legislação estadual de proteção aos mananciais;
- a adoção do SNUC-Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei Federal n. 9985/00) como referência na definição do Sistema de Áreas Verdes, em que se incluem as cabeceiras de drenagem, várzeas e vales;

- o estabelecimento do Macrozoneamento com a definição da Macrozona de Proteção Ambiental e da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana com a indicação dos instrumentos urbanístico-ambientais mais compatíveis com as suas características e diretrizes de desenvolvimento;
- a introdução das Áreas Verdes e Espaços Públicos como um dos elementos integradores da urbanização do território; e
- a inclusão da Rede Hídrica Ambiental como um dos quatro elementos estruturadores do território do município.

O Plano Urbanístico-Ambiental contém o Macrozoneamento e os Elementos Estruturadores e Integradores, que organizam o território da cidade. O Macrozoneamento definiu as Macrozonas de Proteção Ambiental e de Estruturação e Qualificação Urbana, tendo em vista as suas especificidades e a aplicação de políticas públicas diferenciadas. As diretrizes de uso e ocupação do solo do PDE estabeleceram a subdivisão das macrozonas de Proteção Ambiental e de Estruturação e Qualificação Urbana em macroáreas de aplicação de políticas de desenvolvimento urbano-ambiental, de forma a permitir a indução do crescimento da cidade nos locais mais favoráveis e a contenção nas áreas de recuperação, proteção e preservação.

Na Macrozona de Proteção Ambiental estão as macroáreas de Proteção Integral, Uso Sustentável e de Conservação e Recuperação. A maior intervenção do Poder Público deve ocorrer nestas áreas de Conservação e Recuperação, onde a ocupação urbana deu-se de forma inadequada e o objetivo principal é promover a qualificação dos assentamentos para diminuir os impactos ambientais decorrentes do uso irregular. Na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana está a grande mancha urbana de São Paulo. Para orientar o desenvolvimento do município e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos, foi dividida, de acordo com os seus diferentes graus de consolidação e de qualificação, em: reestruturação e requalificação urbana; urbanização consolidada; urbanização em consolidação; e urbanização e qualificação.

A Disciplina de Uso e Ocupação do Solo definiu o zoneamento estabelecendo as zonas de uso de caráter urbano e as de interesse ambiental – que incluem as áreas rurais de produção agrícola e extração mineral, as áreas de reflorestamento, as de risco geológico e de inundação, as áreas degradadas e as de vegetação e paisagem significativa. Dois princípios básicos estão presentes no Zoneamento:

- o estímulo às Zonas Mistas, tendo em vista não segregar usos e atividades, através do estabelecimento de controles e normas e do ordenamento da ocupação, a partir da capacidade do sistema viário; e
- a manutenção e criação de espaços com função ambiental – parques lineares, caminhos verdes, unidades de conservação – tendo em vista ampliar os espaços abertos de uso público e o aumento da permeabilidade e das áreas de vegetação.

As tipologias de zonas compõem três grandes grupos: macrozona de proteção ambiental, macrozona de estruturação e qualificação urbana e zonas especiais.

As zonas especiais podem ocorrer em todo o território do município e foram criadas para proteger, conservar, recuperar e promover áreas com características específicas seja pelo seu valor ambiental e cultural, seja pela sua situação de degradação e de ocupação inadequada. De particular interesse são as zonas especiais de proteção ambiental – ZEPAM, por integrarem as grandes manchas de vegetação natural e os remanescentes de áreas verdes ainda existentes no espaço intra-urbano. Tais

ocorrências ambientais por apresentarem presença de biodiversidade – fauna e flora – e a presença do elemento água – curso d'água, represa, lago – constituem fragmentos com potencial de articulação para formação da rede hídrica ambiental.

O PDE utiliza o conceito de elementos estruturadores para criar um conjunto de redes com diversas configurações e diferentes formações, que se superpõem e orientam as atividades que se desenvolvem no município. A rede hídrica, a rede viária, a rede de transporte público coletivo e a rede de eixos e pólos de centralidades. Habitação, equipamentos sociais, áreas verdes, áreas rurais, indústria, comércio, serviços e os espaços públicos constituem os elementos integradores componentes do tecido urbano, que permeiam os eixos estruturadores.

No Plano Urbanístico-Ambiental o reconhecimento da rede hídrica da cidade como um elemento estruturador da ocupação e desenvolvimento urbano foi um dos pontos mais relevantes a ser considerado, não só pela emergência da recuperação dos cursos d'água, mas pela perspectiva de requalificação dos vales e das suas áreas de contribuição – bacias hidrográficas. Com a implementação da Rede Hídrica Ambiental objetivava-se iniciar a ''reconciliação'' da cidade com o seu meio natural, onde os rios e os vales são as referências mais facilmente identificáveis. Nesses espaços ao longo dos cursos d'água e vales, em longo prazo, se propôs a implantação de parques lineares e caminhos verdes a serem incorporados ao Sistema de Áreas Verdes do município, mediante projetos urbanísticos específicos com a finalidade de constituição da Rede Hídrica Ambiental, fortalecendo o conceito de conexão entre manchas verdes.

Para a implementação da Rede Hídrica Ambiental foram definidas as Áreas de Intervenção Urbana – AIU, visando à recuperação e requalificação socioambiental dos vales. A delimitação das AIU possibilita a aplicação de instrumentos urbanísticos, ressaltando-se a transferência do direito de construir e a outorga onerosa. O PDE instituiu para a viabilização das "AIU Parques Lineares e Caminhos Verdes" o *Programa de Recuperação Ambiental de Cursos D'Água e Vales.* As ações a serem implementadas priorizam o controle da drenagem, a despoluição dos cursos d'água, a remoção e relocação de famílias assentadas irregularmente, a proteção e recomposição de vegetação ciliar e a implantação de equipamentos de lazer. Prevê a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, podendo as ações ser propostas e executadas tanto pelo poder público, quanto pela iniciativa privada. Prevê, também, que as prioridades de implantação sejam estabelecidas de acordo com as demandas de espaços públicos por distritos, a fim de que a população disponha desses recursos na proximidade da moradia, sem necessidade de longos deslocamentos, observando-se a sub-bacia hidrográfica como área-limite da intervenção. As ações preferencialmente devem estar associadas a outros programas e projetos do Poder Público que tenham interface com a implantação do parque linear, como forma de otimizar os recursos e assegurar uma maior eficácia nos resultados da intervenção. Para tanto, o envolvimento da população moradora local é considerado um dos pontos que mais condicionam o êxito de projetos desta natureza, especialmente com a sua participação na fiscalização após a implantação. Sua implementação deverá acontecer de forma articulada a programas educacionais que enfoquem os riscos e as conseqüências da apropriação inadequada destas áreas – perdas decorrentes das inundações, doenças por veiculação hídrica, poluição, lixo, limpeza dos espaços públicos, e, em contrapartida, mostrem os benefícios da proximidade a uma área ambientalmente qualificada.

A proposição da Rede Hídrica Ambiental como um eixo estruturador da cidade foi um aspecto que despertou especial interesse no processo de elaboração do Plano Diretor e dos Planos Regionais das Subprefeituras, não só por constituir uma nova abordagem introduzida nas discussões, mas por representar uma perspectiva de diminuição dos graves problemas ambientais que fazem parte do cotidiano da maior parte da população. Essas intervenções foram complementadas com as propostas dos Caminhos Verdes e de novas áreas para implantação de Parques Urbanos e Unidades de Conservação, além da indicação de rotas de ciclismo. Se por um lado, os desafios para a implementação desta Rede Hídrica Ambiental são imensos, por outro representam o indício do quanto é significativa a percepção pela população do valor destas áreas, se incorporadas de uma forma mais qualificada à cidade.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 foi realmente um marco fundamental no tratamento da questão ambiental urbana no Brasil, seja no que se refere à consolidação de princípios, instrumentos e diretrizes, já adotados pela Política Nacional do Meio Ambiente, seja pela introdução da variável ambiental nos projetos de desenvolvimento, ou ainda, pelo que significou enquanto conquista dos diferentes agentes sociais envolvidos.

A partir da aprovação deste importante referencial, houve um avanço significativo no sentido da integração entre as políticas de desenvolvimento urbano e as políticas ambientais, com o desenvolvimento de novos instrumentos e mecanismos que buscaram traduzir os princípios contidos na Constituição. Dentre estes, destacamos a instituição de sistemas de planejamento e gestão, cujas diretrizes de ação para sua implementação pressupõem a integração com a gestão ambiental e de uso e ocupação do solo e a adequação às diversidades regionais.

No que se refere à cidade de São Paulo, a possibilidade de utilização de novos instrumentos de gestão urbana e ambiental abriu perspectivas de implementação de ações mais inclusivas, especialmente para os setores de urbanização menos consolidados, onde predomina a ocupação precária. A proposta de formação de uma Rede Hídrica Ambiental constituiu uma alternativa estratégica para a promoção de novas áreas verdes e espaços públicos no espaço intra-urbano, para a recuperação nas áreas de expansão urbana e para a conservação e preservação nas áreas com predominância de vegetação natural e ocupação rural. A obrigatoriedade de subordinação ao PDE denota uma mudança e um avanço, na medida em que já se pode perceber que as ações de planejamento começam a ter um caráter mais integrado por decorrerem de recomendações e diretrizes estabelecidas em um plano urbanístico geral. No entanto, pode-se constatar que os resultados efetivos ainda são incipientes com uma forte tendência ao setorial, que insiste em prevalecer. Em uma cidade como São Paulo com significativa extensão territorial e diversidades de toda ordem – sociais e ambientais – as estratégias de intervenção devem potencializar todas as oportunidades geradas a partir da implementação das políticas de desenvolvimento urbano e, principalmente, agregar a participação da população, como um fator primordial no enfrentamento das questões ambientais.

## NOTAS

1 *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, 2001, p.38.
2 A Política Nacional do Meio Ambiente foi estabelecida através da Lei n. 6.938/81 (com as alterações incorporadas pelas Leis n. 7.804/89, 8.028/80, 9.960/00, 9.966/00, 9.985/00 e 10.165/00), que, além de dispor sobre seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, também constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e instituiu o Cadastro de Defesa Ambiental.
3 O Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/01 –, veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, com vistas à execução da política urbana, *"estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental"* (Art. 1º, parágrafo único).
4 O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal (Art. 40, § 1º).
5 Entre as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade (Art. 2º, incisos I a XVI) estão a *"garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações"*.
6 Conforme dispõe o princípio 1 da Declaração do Rio (Agenda 21). Referenciado em Estatuto da Cidade, *op. cit.*, p. 45.
7 Estatuto da Cidade, *op. cit.*, p. 45.
8 A Política Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo foi instituída através da Lei n. 9509/97.
9 No art. 3º são definidos conceitos essenciais para a implementação da Política Ambiental Estadual como: o de Meio Ambiente, entendido como sendo o "*conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas";* o de degradação da qualidade ambiental; o de poluição; o de poluidor; o de recursos ambientais; o de espaços territoriais especialmente protegidos e o de Unidades de Conservação.
10 Fundada em 1554, São Paulo é hoje a maior e principal cidade do Brasil e da América do Sul. Localiza-se na região sudeste do Brasil. Ocupa um território de 1509 km², abrigando uma população total de mais de 10.500.000 habitantes, o que corresponde à cerca de 30% da população estadual e a 6% da população brasileira. Com sua enorme proporção, concentração populacional, atividades econômicas e diversidades, constitui o município-núcleo da maior aglomeração urbana do País – a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, concentrando quase 60% da sua população. A cidade de São Paulo se encontra compartimentada em 31 Subprefeituras e subdividida em 96 Distritos que constituem a menor unidade administrativa. Faz limite com 21 municípios vizinhos da RMSP.
11 O Plano Diretor Estratégico vigente da Cidade de São Paulo (Lei 13.430/02) se encontra em processo de revisão na Câmara Municipal, tendo sido aprovado em primeira votação (PL 688/13).

## REFERÊNCIAS

(Brasil) PNMA. Lei Federal n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente.

(Brasil) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

(Brasil) SNUC. Lei Federal n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

(Brasil) Estatuto da Cidade. Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. CONFEA – CREA, Brasília, DF.

(Brasil) CONAMA. Resolução n. 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.

Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04 de abril de 1990. Edição atualizada. Associação dos Procuradores do Município de São Paulo, São Paulo, 2000.

Lei n. 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Diário Oficial do Município de São Paulo, 13/12/2002.

Lei n. 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o Parcelamento e Disciplina e Ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Diário Oficial do Município de São Paulo, 25/08/2004.

LEMA – Legislação de Meio Ambiente Ltda. Edição Especial, Fevereiro, 2004 [CD-ROM].

PINHEIRO, O. M. [et al.] *Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

PÓLIS, Instituto (realização). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

São Paulo (Cidade). Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente – SVMA. *Atlas Ambiental do Município de São Paulo - O Verde, o Território, o Ser Humano: Diagnóstico e Bases para a Definição de Políticas Públicas para as Áreas Verdes no Município de São Paulo*. São Paulo: SVMA, 2004.

São Paulo (Estado) Constituição do Estado de São Paulo. Imprensa Oficial do Estado S.A. – IMESP, São Paulo, 1989.

São Paulo (Estado). Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo.* São Paulo: SMA, 2000.

Secretaria Municipal de Planejamento Urbano do Município de São Paulo (Sempla) (organização). *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2002-2012*. São Paulo: Editora Senac, Prefeitura Municipal de São Paulo, 2004.